Série de textes de réflexion du Collège canadien de police

CANADIAN POLICE COLLEGE / COLLÈGE CANADIEN DE POLICE

Le changement et l'innovation en matière policière

Le Collège canadien de police (CCP) est fier de présenter une série de documents de réflexion visant à explorer les pensées et les idées et à élaborer des pratiques sur le thème du changement et de l'innovation dans les services de police canadiens. De grands spécialistes ont été chargés d'initier les lecteurs aux courants de pensée et aux travaux de recherche récents sur un certain nombre d'enjeux et d'innovations se rapportant aux services de police afin de les informer et de favoriser la poursuite des échanges sur l'avenir des services de police et de la sécurité publique au Canada

Comité consultatif de rédaction

P[r] Tullio Caputo
Université Carleton

Cal Corley
Commissaire adjoint (retraité)
Collège canadien de police

Debra Frazer
Présidente de la Fondation de recherche de l'Association canadienne des chefs de police

Geoff Gruson
Conseil des compétences de sécurité et de la police

Paul Hames
Service de police de Central Saanich

Nicholas Robinson
GRC

Sénateur Vern White
Sénat du Canada

Rédacteur en chef de la Série
P[r] Chris Murphy
Université Dalhousie

Secrétariat
Craig Nyirfa
Service de police de Saskatoon

Darrell Williams
Gendarmerie royale du Canada

Comprendre les liens historiques entre l'économie politique et les mutations de l'appareil policier : un cadre stratégique

Michael Kempa

L'article du P[r] Michael Kempa traite des enjeux auxquels les services canadiens de police et de sécurité publique sont confrontés consécutivement à la crise politique et économique mondiale actuelle et à la restructuration des institutions du secteur public qui en découle. Se penchant sur différents moments de l'histoire de l'économie politique occidentale, l'auteur établit des liens importants entre les transformations de l'économie, le changement de mentalité de la classe gouvernante et les mutations et réformes de l'appareil policier. Ce regard historique sur l'évolution des services publics de police l'amène à soutenir que nous traversons actuellement une période de grande transition politique et économique, une période au cours de laquelle nos conceptions de la police ainsi que nos institutions et pratiques policières sont devenues intenables et impropres à répondre efficacement aux besoins actuels et futurs de la police. Aujourd'hui, comme cela s'est vu à des époques antérieures, l'appareil policier est appelé à changer et à évoluer en réaction aux puissantes forces économiques et sociales qui s'exercent sur lui.

Michael Kempa est professeur agrégé de criminologie à l'Université d'Ottawa et journaliste d'enquête à la pige. Ses travaux témoignent de sa volonté d'éclairer les liens existant entre la police, la politique et l'économie. Il a fait paraître de nombreux articles dans les revues spécialisées les plus réputées, notamment le *British Journal of Criminology*, *Theoretical Criminology* et les *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Il a par ailleurs traduit des travaux de recherche à l'intention de larges auditoires pour divers organes de presse et de diffusion d'informations comme le *Globe and Mail*, le *Toronto Star*, la radio de la SRC et la revue *Walrus*.

© 2014 Sa Majesté la Reine du Chef du Canada

Canada

Mot du rédacteur en chef

Pour comprendre le contexte actuel des activités de police menées au Canada et les pressions croissantes qui se font sentir en faveur de la réforme du modèle de police, il est utile de voir comment, au fil de l'histoire, divers facteurs politiques et économiques ont influé sur l'évolution des services et des pouvoirs de police. Le présent texte de réflexion à caractère historique que présente le professeur Michael Kempa nous rappelle fort opportunément que la création de services de police publics et modernes par sir Robert Peel a été à l'époque un remède radical et novateur aux problèmes de criminalité et de désordre urbains qu'avait suscités la conjonction de facteurs économiques et politiques déterminés. L'analyse historique révèle que la plupart des grandes mutations du paradigme des services publics de police ont été provoquées par des réorientations décisives de la philosophie et des politiques économiques du gouvernement. C'est avec ces considérations historiques à l'esprit que M. Kempa examine la situation actuelle des services publics de police dans l'économie politique d'aujourd'hui, situation qu'il dit être caractérisée par une incertitude économique mondiale, un déferlement de changements technologiques et un néolibéralisme prônant la limitation de la taille de l'État et du coût des politiques publiques. Le modèle de police canadien actuel, dispendieux et ayant une tendance expansive, est issu d'une période plus faste où les gouvernements avaient les moyens de développer les services publics et d'en supporter les frais. Selon M. Kempa, ce modèle n'est financièrement et politiquement plus viable, ni non plus désirable au regard des défis policiers du XXI^{e} siècle. L'auteur défend l'idée que la combinaison des pressions sociales, économiques et politiques actuelles et à venir rend nécessaire la définition d'un modèle policier articulé en réseau, plus complexe, plus adaptable et d'un meilleur rapport coûts-efficacité, un modèle qui tire un meilleur parti de la diversité, de la scolarité, de la recherche, de l'innovation et du leadership professionnel. Bref, de même que le modèle de services publics de police avancé par sir Peel était une réponse inventive aux défis policiers de son époque, le contexte social et économique contemporain exige, lui aussi, une réponse originale et inventive du milieu policier.

P^{r} Christopher Murphy, rédacteur en chef de la Série

Christopher Murphy est professeur de sociologie et d'anthropologie sociale à l'Université Dalhousie. Il s'intéresse principalement au milieu policier canadien et a publié de nombreux articles et rapports sur divers sujets concernant les services de police, tels que le changement et la réforme dans le milieu policier, les nouveaux modèles de police et de sécurité, les services de police publics et privés, les services de police après les attentats du 11 septembre, ainsi que les études et les politiques en matière policière.

Introduction

Le présent article traite des enjeux auxquels les services canadiens de police et de sécurité publique sont confrontés consécutivement à la crise politique et économique mondiale actuelle et à la restructuration des institutions du secteur public qui en découle, celle de la police notamment.

À différentes époques de son histoire, l'Occident moderne a connu un ralentissement et une restructuration économiques qui ont été suivis par une réorganisation des pouvoirs publics. Chaque fois que cela s'est produit, d'importants changements sont survenus dans la façon dont les pouvoirs de police ont été pensés, organisés et exercés. Si la mutation de l'économie entraîne ainsi la modification du mode de gouvernement et des forces de police, c'est parce qu'elle crée des pressions sociétales qui ouvrent de nouvelles perspectives aux éléments criminels et dressent divers obstacles au maintien de l'ordre. Cette idée peut s'exprimer comme suit : ce que nous produisons, transportons, vendons et consommons ouvre la porte à de nouveaux types d'activité criminelle et modifie nos attentes à l'égard du rôle que l'État et la police devraient jouer. Mais les bouleversements économiques, en même temps qu'ils font apparaître de nouvelles pressions et difficultés, donnent aussi naissance à des moyens inédits de lutter contre le crime : quand change la nature des enjeux et que de nouvelles technologies sont à notre disposition, il est plus facile d'imaginer et de réaliser la mise en place de services policiers d'un genre nouveau. Ainsi s'explique que, à chaque époque où s'est opérée une transformation majeure de l'économie, une réforme en profondeur des services policiers a également eu lieu.

Dans les pages qui suivent, je tâcherai de montrer que les conditions historiques particulières qui ont présidé à la naissance, à l'essor et à la prédominance du modèle traditionnel et réactionnel de services publics de police formés d'agents en uniforme n'ont plus cours aujourd'hui, et que, par conséquent, un recentrage majeur du « système de police » actuel paraît non seulement inévitable, mais salutaire.

Nous traversons en ce moment une période de transition politique et économique de vaste ampleur... nos conceptions, nos institutions et nos pratiques policières non seulement entraînent des coûts de plus en plus élevés, mais en outre s'avèrent impropres à répondre aux besoins actuels et à venir en matière de maintien de l'ordre.

Nous traversons en ce moment une période de transition politique et économique de vaste ampleur dans laquelle nos conceptions, nos institutions et nos pratiques policières non

seulement entraînent des coûts de plus en plus élevés, mais en outre s'avèrent impropres à répondre aux besoins actuels et à venir en matière de maintien de l'ordre. Cette situation n'est pas qu'une source de difficultés : elle nous donne aussi la chance d'aller au-devant des inévitables changements et innovations qui s'annoncent. Dans l'espoir de contribuer à élargir la compréhension du contexte des réformes auxquelles devra procéder la communauté policière du Canada, actuellement aux prises avec toutes sortes de problèmes financiers et autres, je m'efforcerai de fournir une analyse historique du rapport étroit qui existe entre les réformes de l'appareil policier et les conditions économiques. De plus, je hasarderai quelques prédictions sur ce qui attend les services policiers du Canada si aucune action ciblée n'est entreprise bientôt. Enfin, je commenterai les orientations que peut prendre une réforme policière progressiste en étudiant certaines initiatives novatrices qui ont vu le jour au Canada, au Royaume-Uni, aux États-Unis et en Australie.

Qu'est-ce que la police?

La police (« *policing* »), au sens large, est souvent définie comme la mise en œuvre des moyens adéquats pour assurer au mieux la sécurité collective en même temps que le bien-être des individus (Dubber et Valverde, 2006). Bien que la sécurité collective et le bien-être des individus demeurent les objectifs centraux de la police, on note une évolution dans la façon dont les services de police publics et privés ont été organisés en vue de l'atteinte de ces buts généraux. Et force est de constater qu'une mutation du contexte économique a souvent fourni l'impulsion qu'il fallait pour recentrer le « système de police » de manière à ce qu'il puisse continuer à s'acquitter de sa mission sociale et politique globale. Au fil du temps se sont succédé divers systèmes et modèles de police prenant des formes très variées, des formes dans lesquelles nous, Occidentaux du XXI^{e} siècle, aurions peine à reconnaître des exemples d'organisation policière.

Il fut un temps où, en Occident, l'appareil policier n'était pas formé d'hommes et de femmes en uniforme, mais consistait plutôt en un ensemble de politiques concernant la monnaie nationale, l'économie et le commerce extérieur. C'est qu'à cette époque, on croyait qu'il suffisait d'assurer la croissance des marchés pour susciter l'enrichissement nécessaire au maintien de l'ordre public et à la préservation du bien-être des individus. Au cours de la période mercantiliste de l'histoire européenne, disons de 1600 à 1800, les gouvernements voyaient dans la prospérité des marchés la source de la sécurité et du bien-être collectifs, et c'est pourquoi on appelait alors « actes de police » les mesures étatiques visant

à soutenir la croissance des marchés (Neocleous, 1998 et 2007).

Ce n'est qu'à la faveur d'une conjonction extraordinaire de conditions intellectuelles, structurelles et instrumentales que le système de police a progressivement pris la forme qu'il a aujourd'hui, celle de services publics de police constitués d'hommes (et, ultérieurement, de femmes) en uniforme chargés de maintenir l'ordre et de prévenir la criminalité en exerçant une « surveillance inlassable » sur les activités de la collectivité (Reiner, 2010). Le passage d'un ensemble de politiques économiques à l'action d'un personnel en uniforme constitue un grand tournant dans l'histoire des systèmes de police, et pour bien comprendre comment nous en sommes arrivés là, il est nécessaire de distinguer les trois principaux aspects par lesquels le système de police est lié aux bouleversements de l'économie.

Rapports entre l'économie politique et le recentrage de l'appareil policier

Police et économie sont interreliées d'au moins trois façons : conceptuellement (sur le plan des idées), structurellement (sur le plan des forces et des institutions sociales) et instrumentalement (sur le plan de l'action des individus).

Liens conceptuels

L'idée que les sociétés, à différents moments de leur histoire, se sont faite de la nature et du rôle des marchés, de la société civile et du gouvernement d'État impose des limites à notre capacité de concevoir la police comme objet de débat et comme action institutionnelle (Foucault, 1977/2007). Nos idées et opinions relatives à ce que sont et devraient être la police et le maintien de l'ordre sont fortement influencées par la façon dont nous estimons que les marchés devraient nous servir, par la façon dont nous croyons que les marchés tendent à se comporter et par ce qui nous semble être des rapports adéquats entre le gouvernement et le marché.

Il importe de voir que l'idée selon laquelle le « le maintien de l'ordre » (« *policing* ») se réduit à l'exercice d'une surveillance inlassable sur les activités de la collectivité et au contrôle d'application des lois, principalement dans les espaces publics, est largement tributaire de celle, propre à la pensée politique « libérale » et capitaliste, qu'il existe une ligne de démarcation très nette entre les sphères publique et privée. Lorsqu'un gouvernement croit que les marchés devraient d'autant mieux servir les individus et d'autant mieux progresser que l'action régulatrice de l'État est minime, sa notion du « maintien de l'ordre » exclut toute forme d'intervention ou de réglementation

gouvernementale visant les marchés. À l'inverse, lorsqu'un gouvernement commence à repenser le rôle modérateur de l'État à l'égard de certains des pires excès causés par l'instabilité des marchés, il tend à avoir une notion du maintien de l'ordre assez large pour y inclure, à côté des services publics de police, d'autres organismes de sécurité et de réglementation, tous travaillant de concert les uns avec les autres. Lorsqu'un gouvernement croit qu'il est appelé à jouer un rôle important dans le domaine privé en y menant des interventions visant à réguler et à modeler les marchés, sa notion du « maintien de l'ordre » et les buts qu'il assigne à celui-ci tendent à devenir plus ambitieux et à englober toutes les questions de sécurité collective et de réglementation sociale. Et plus le gouvernement a confiance en la capacité d'autorégulation du secteur privé, plus il attribue au « maintien de l'ordre » un champ étroit se réduisant au seul contrôle d'application des lois.

Liens structurels

La croissance ainsi que le déclin et la réorganisation occasionnels des marchés financiers génèrent des pressions structurelles qui à la fois provoquent et rendent possibles différentes réactions du milieu policier. La mutation des marchés a pour conséquence de permettre et de limiter l'action du gouvernement ainsi que de forcer le secteur policier à s'adapter. Par exemple, un mauvais rendement du marché diminue l'assiette fiscale et donc les ressources du gouvernement. En pareil cas, le gouvernement cherche à compenser son manque à gagner en tentant d'augmenter l'efficacité de tous les services publics, notamment les services de police, de sorte que ceux-ci sont contraints de faire plus avec moins et de s'adapter à l'environnement économique.

Mais les forces structurelles n'ont pas seulement pour effet de serrer la vis aux services de police. Les changements structurels dans les habitudes de déplacement des individus et la façon dont ils font des affaires les uns avec les autres – changements souvent liés à des innovations technologiques – permettent aussi l'émergence de nouvelles formes de criminalité et, parallèlement, de nouveaux moyens de lutter contre le crime. Autrement dit, les besoins d'une société rurale en matière de police et de sécurité sont fort différents de ceux d'une société urbaine et industrielle en pleine croissance, lesquels, à leur tour, diffèrent grandement de ceux du monde d'aujourd'hui, dont l'économie est basée sur le savoir et axée sur les services.

À titre d'exemple, la cybercriminalité, les formes sophistiquées de fraude financière qui recourent à de complexes produits de

placement, les réseaux transnationaux du crime organisé, le terrorisme diffus et la traite d'êtres humains sont autant d'activités criminelles qui ont vu le jour à la faveur de la nouvelle structure de notre économie mondialisée. Cela dit, dans nos sociétés de plus en plus marquées par la mondialisation et interconnectées grâce aux technologies d'hypercommunication, nous sommes aussi mieux à même de nous attaquer à ces problèmes à l'aide de réseaux de nouvelles ressources technologiques. Les partenariats multilatéraux, la surveillance électronique et la capacité d'analyse et de stockage de données volumineuses permettent aux organismes policiers de combattre de nouvelles formes de criminalité d'une manière qui aurait été structurellement impossible il y a à peine quelques années.

Deux concepts d'économie structurelle paraissent essentiels pour comprendre comment l'appareil policier a évolué jusqu'à ce jour : le problème du parasitisme, et la loi de Pareto.

Le problème du parasitisme se présente lorsqu'un bien ou un service donné – par exemple la prestation de services de sécurité publique – ne profite pas uniquement à ceux qui en assument le coût. À différentes époques, chaque fois que les avantages que procuraient les services de sécurité ont débordé les frontières des communautés qui les finançaient, il y a eu campagne pour l'instauration de services publics de police (Spitzer et Scull, 1977). Pour le dire simplement, ceux qui payent pour un service de sécurité privé ne sont contents que s'ils sont les seuls à en bénéficier; si des voisins et des entreprises concurrentes en profitent aussi, il est préférable, d'un point de vue économique, de contribuer au financement de services publics de sécurité destinés à l'ensemble de la population. À l'inverse, lorsque les avantages découlant du maintien de la sécurité peuvent être parfaitement canalisés, les intérêts privés ont tendance à vouloir investir dans leur propre dispositif en raison du contrôle qu'ils peuvent exercer sur celui-ci.

La loi de Pareto dévoile l'un des principaux ressorts de la « main invisible » qui régit les marchés. Selon cette loi, toute situation dans laquelle un travailleur ajoute aux coûts sans ajouter une valeur égale ou supérieure à la production et à la vente d'un produit empêche la maximisation des profits et de l'avantage concurrentiel, de sorte que cette situation disparaît d'elle-même au fil du temps. Ainsi, la taille d'une industrie donnée tend à obéir à une sorte d'autorégulation.

La loi de Pareto cesse toutefois d'être valable dès qu'il s'agit de biens ou de services « incorporels », par exemple le fait d'assurer la « sécurité ». La sécurité ne se définit pas uniquement par rapport à l'absence réelle et

objective de danger, elle renferme également un élément de subjectivité lié au sentiment de bien-être et à la certitude qu'on est à l'abri de tout préjudice. En théorie, rien n'interdit l'expansion indéfinie du désir de sécurité, car il n'existe aucune limite physique réelle à la « quantité » de sécurité qu'un être humain peut espérer « consommer ». Il s'ensuit qu'un nombre presque infini de producteurs, de spécialistes en commercialisation et de distributeurs pourrait s'ajouter à la chaîne de production des services de police et de sécurité dans un contexte où l'arbitraire du marché règnerait en maître en l'absence de toute forme de réglementation ou de contrôle. À scruter le passé, on s'aperçoit que les périodes où l'appareil policier privé et public a connu la plus grande expansion correspondent à des moments où le désir de sécurité, celui de la société comme celui des individus, n'était pas tenu en bride par la réglementation étatique ou les initiatives privées. À différentes époques, la soif de sécurité de la population en est venue à se « déconnecter » des risques réels que présentaient les activités criminelles, ce qui a conduit à l'essor de l'appareil policier tant public que privé. Mais lorsqu'un gouvernement à court d'argent n'est plus en mesure de répondre à la demande populaire qui s'est emballée, le secteur privé intervient pour combler le vide et, bien souvent, gonfle encore davantage la demande, comme l'illustre la récente expansion de l'industrie des services privés de sécurité.

Liens instrumentaux

Le caractère fluctuant des marchés amène les gens à faire de nouvelles demandes de sécurité et à formuler des solutions inédites en la matière. En d'autres mots, l'apparition de problèmes et de possibilités de développement pour la police donne l'occasion aux membres de la société de militer pour faire triompher leurs propres vues en ce qui a trait au type d'institutions dans lesquelles devrait s'incarner le système de police.

Les défenseurs d'un type particulier de réforme de l'appareil policier ont surtout reçu bon accueil lorsque leurs idées étaient en phase avec les pressions structurelles dominantes et avec les conceptions de la police et de la gouvernance les plus largement répandues. Sir Robert Peel, par exemple, n'a pu faire adopter la proposition maintes fois avancée et toujours rejetée de constituer un service public de police dont le personnel porte l'uniforme que lorsque la métropole londonienne, en pleine effervescence industrielle, a reconnu le besoin de garantir la stabilité et la continuité des mouvements de marchandises et de main-d'œuvre, mission dont seul pouvait s'acquitter un service de police officiel formé d'agents en uniforme rémunérés par l'État (Reiner, 2010; Williams, 2003).

... les gens comptent : les réformateurs influents profitent des changements structurels et conceptuels du monde économique pour susciter l'adhésion collective à leur propre vision des choses ...

On voit donc que sur le plan instrumental, les gens comptent : les réformateurs influents profitent des changements structurels et conceptuels du monde économique pour susciter l'adhésion collective à leur propre vision des choses; en contrepoint, des gens ayant de très bonnes idées peuvent voir leurs propositions être mises aux oubliettes simplement parce qu'elles ne correspondent pas à ce que le gouvernement en place est prêt à entendre ou est capable de financer. Comme le montre la figure 1, si l'on veut rendre compte des recentrages qu'a connus le système de police, il faut analyser, pour chaque période étudiée, la nature exacte des interactions entre données conceptuelles, pressions structurelles et personnes influentes.

Munis de ce cadre d'analyse, nous pouvons retracer l'histoire des recentrages dont le système de police a fait l'objet au fil des siècles et mettre en évidence la façon dont les réformes policières se sont fait l'écho de changements économiques et sociaux. Cette méthode d'approche fournit le contexte nécessaire pour soumettre à la discussion et à l'analyse les défis et les options concernant les pratiques policières au Canada.

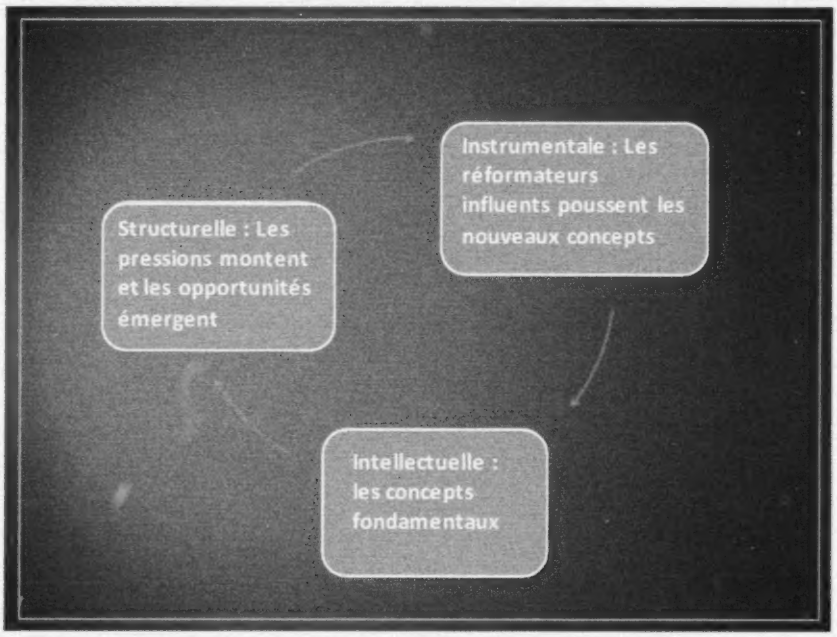

Fig. 1. Action réciproque des éléments constitutifs des réformes policières : les concepts posent les fondations, lesquelles contribuent à façonner les pressions structurelles, lesquelles fournissent aux réformateurs influents l'occasion d'introduire et de faire accepter de nouveaux concepts.

Naissance difficile et essor graduel des services publics de police

L'activité policière a pris toutes sortes de formes au fil des âges, certaines totalement étrangères à notre notion contemporaine du travail policier.

Tout au long de la période mercantiliste (de 1600 à 1800 environ), le système de police se concevait essentiellement en termes de politiques monétaires, c. à d. par référence aux divers types de mesures que le souverain et, plus tard, les gouvernements élus prenaient pour garantir la croissance du marché en pensant que cela servait l'ordre public (Foucault, 1977/2007; Neocleous, 1998). On voyait alors dans les marchés en croissance la source de la stabilité sociale, car ils apportaient la richesse et les moyens financiers dont un souverain fort avait besoin. Dans cette perspective, la « lutte contre le crime » était conçue en bonne partie comme une affaire privée dirigée avant tout par les possédants, puis par les industriels, qui veillaient à la mise en place de leurs propres dispositifs de sécurité dans les quartiers où étaient concentrées les usines, en milieu urbain, ainsi que dans des « villes de compagnie », dans des régions plus éloignées (Spitzer et Scull, 1977). Au point de vue structurel, la nouvelle classe marchande, prospère, avait les moyens de se doter de son propre appareil policier. Sur le plan instrumental, il lui convenait de financer son propre dispositif de sécurité, car les usines étaient installées en des lieux suffisamment isolés pour lui permettre de conserver la plus grande part des avantages de sécurité pour lesquels elle avait payé.

À mesure que le mercantilisme cédait la place au capitalisme libéral plus classique d'Adam Smith (vers la fin du XVIII[e] siècle), on a commencé à penser que le pouvoir des marchés résidait moins dans l'enrichissement du souverain que dans la récompense que ceux-ci offraient aux individus travailleurs et responsables qui s'y consacraient. La recette d'une société ordonnée consistait moins, désormais, à intimider les citoyens par l'action d'un gouvernement puissant qu'à les récompenser pour leur bonne conduite sur les marchés. En un temps où ceux-ci étaient en plein essor, Smith et d'autres partisans du libéralisme classique ont cru que la meilleure chose à faire pour encourager leur croissance était d'écarter toute action gouvernementale. Sur cette toile de fond conceptuelle, le système de police a subi un nouveau recentrage suivant lequel il abandonnait les politiques monétaires pour se focaliser sur le maintien de l'ordre et la lutte contre le crime dans le domaine public.

Pour ces réformateurs de police attachés au libéralisme classique, un « système » de maintien de l'ordre public était nécessaire pour

jeter les fondations stables et exemptes de criminalité sur lesquelles les marchés autorégulés pussent prospérer. Dans ce cadre conceptuel, il devient possible de commencer à penser l'appareil policier comme composé d'hommes (et ultérieurement, de femmes) en uniforme exerçant des pouvoirs de surveillance et d'application de la loi dans les espaces publics. La constitution d'un service public de police n'en a pas pour autant découlé immédiatement, loin de là : nombreuses sont les initiatives de réforme policière qui, de 1750 à 1829, ont été lancées et se sont soldées par un échec. Ce n'est qu'une fois l'idée d'Adam Smith communément admise et après que la rébellion des colonies, en particulier l'Irlande, eut commencé à menacer la croissance des marchés dans la métropole londonienne, que l'influent réformateur sir Robert Peel est parvenu à faire accepter l'idée radicale d'un service public de police financé par l'État à la classe de propriétaires terriens qui dirigeait alors les affaires du parlement britannique.

En commençant, manœuvre habile, par introduire la « technologie extraordinaire » d'une institution policière publique en Irlande, ce pays étranger dont les habitants étaient généralement considérés comme inférieurs et, partant, comme incapables de s'accommoder d'un « mode de gouvernement à distance » et libéral, sir Peel est progressivement parvenu à vaincre les résistances à la création, à Londres, d'un service public de police (Reiner, 2010; Williams, 2003). Par ailleurs, l'industrialisme ayant mûri, l'assiette fiscale de l'État était devenue assez large pour que celui-ci puisse financer un service public de police pouvant être qualifié de moderne.

Après une naissance difficile, en 1829, les services publics de police ont connu une très lente expansion sur le territoire de l'Angleterre et dans ses colonies : il faudra plus d'un siècle avant que les services publics de police ne finissent par éclipser les multiples formes privées et civiles de police et de prévention du crime qui sont restées dominantes durant plusieurs siècles de l'histoire occidentale. Le siècle 1829-1929 en a été un de « modèles mixtes » de police (Reiner, 2010). Parallèlement à l'expansion et à la consolidation graduelle d'un organisme moderne et public de police employant des agents en uniforme, bon nombre d'industries et de compagnies en croissance ont préféré s'occuper elles-mêmes de leur sécurité en faisant appel au secteur privé pour assurer le transport de leurs marchandises, surveiller la moralité de leurs employés, réprimer la « tendance à voler » de ces derniers et, au besoin, protéger leurs biens et propriétés contre les actions du militantisme ouvrier, de plus en plus important.

Dans l'ensemble des îles britanniques, au Canada et surtout aux États-Unis, nombreux ont

été les gouvernements locaux qui, désireux de garder la haute main sur les réseaux locaux de vigiles communautaires, de préposés à la capture des voleurs et autres acteurs extérieurs au secteur public, se sont opposés à l'adoption du modèle policier de sir Peel. Ces organismes privés ont donc continué jusqu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale à contribuer substantiellement à la sécurité collective, aux côtés des organismes publics de police en pleine expansion.

L'opposition des gouvernements locaux à l'expansion de services publics de police n'a cessé que lorsque de puissants industriels se sont mis à faire pression sur l'État pour qu'il investisse davantage dans de tels services. Étant donné l'évolution du milieu urbain – où les usines se mêlaient de plus en plus intimement aux bâtiments à vocation résidentielle ou commerciale – il était devenu extrêmement difficile, pour les propriétaires d'usines et d'entreprises, de demeurer les seuls bénéficiaires des services de sécurité privés qu'ils finançaient en évitant que leurs concurrents en tirent également parti. Se développait ainsi un problème de parasitisme qui devait convaincre les entreprises qu'elles avaient tout intérêt à mettre leurs ressources en commun pour financer un dispositif de sécurité valable pour tous : en effet, si une entreprise se dotait d'un dispositif de sécurité à ses propres frais, d'autres entités en profitaient, de sorte que cette entreprise, contrainte d'augmenter ses prix pour couvrir ses frais de sécurité, se retrouvait avec un désavantage concurrentiel.

La Crise de 1929 a marqué un tournant dans l'expansion des services publics et modernes de police. L'effondrement soudain et complet de l'économie a ébranlé la foi des tenants du libéralisme classique en la capacité d'autorégulation du libre marché et a réduit à néant l'esprit d'entreprise et le pécule des citoyens. Ces virages conceptuel et structurel ont fait le lit du social-libéralisme et du « New Deal » de Franklin Delano Roosevelt. Celui-ci reposait sur la volonté d'instaurer un filet de sécurité sociale propre à venir en aide aux citoyens, par exemple à l'occasion d'une maladie, d'une perte d'emploi inattendue ou d'une faillite. C'est ainsi que divers services publics (éducation, logement, fonds de retraite et autres services sociaux), destinés à redonner à la population la confiance nécessaire pour faire redémarrer l'économie, ont connu une extension sans précédent. L'administration des services sociaux a été confiée à des bureaucrates et experts jugés compétents pour agir au nom des citoyens, et ce cadre conceptuel a prévalu dans le discours politique occidental jusqu'aux années 1970. C'est dans ce contexte que l'idée d'un corps public de policiers professionnels a fait son chemin, a

gagné en popularité et a fini par s'imposer de façon dominante (O'Malley et Palmer, 1996).

La poussée démographique d'après-guerre a fourni la main-d'œuvre nécessaire au marché florissant. En plus de pouvoir compter sur des sources d'approvisionnement énergétique fiables, les États disposaient de toutes les ressources dont ils avaient besoin pour élargir le filet social dans son intégralité, y compris l'appareil public de police. Au cours de ces jeunes années du capitalisme industriel et libéral de l'Occident, le projet d'instaurer un service public et moderne de police a pu être réalisé et l'a effectivement été. Des services de police professionnels formaient alors un moyen efficace de régler les problèmes caractéristiques de l'après-guerre, c'est-à-dire des problèmes de portée assez locale liés aux crimes mineurs contre la propriété et à la perturbation de l'ordre public.

Dès le début des années 1970, cependant, l'hégémonie conceptuelle du social-libéralisme a commencé à se fissurer. Les crises énergétiques qui ont éclaté au cours de cette décennie ont enrayé le moteur du capitalisme industriel, ce qui, combiné à une profonde mutation sociale et culturelle, a causé d'énormes difficultés aux bureaucraties centralisées et professionnelles : leurs ressources étaient moindres, et les citoyens se montraient moins enclins à se soumettre à l'autorité des experts. La volatilité des marchés, la stagflation, la hausse du chômage et l'intensification de la criminalité ont mis à mal le consensus qui régnait au sujet de ce que l'État devait faire pour garantir la croissance des marchés. Dans cette économie de marché au caractère changeant, des pressions de plus en plus fortes ont été exercées sur les organismes publics de police afin qu'ils entreprennent des réformes susceptibles de générer des économies pouvant compenser les insuffisances budgétaires des gouvernements.

Au cours des années 1980 et 1990, les valeurs néolibérales favorables au rétrécissement de l'appareil d'État ont gagné en popularité. Dans cette perspective idéologique, il est nécessaire de réduire le filet social pour exposer les citoyens aux rigueurs et aux risques des marchés, pour leur permettre d'apprendre de leurs erreurs comme de leurs bons coups ainsi que pour ranimer en eux l'esprit d'entreprise. Le postulat était le suivant : en en faisant moins, l'État permet aux citoyens d'apprendre à en faire davantage pour eux-mêmes et leur communauté.

Dans ce contexte, il s'est trouvé de plus en plus de gens pour souscrire à l'idée que l'appareil policier ne devait pas consister exclusivement en une institution publique et qu'il fallait responsabiliser les citoyens de manière à ce qu'ils contribuent davantage à leur propre

sécurité. Les services de sécurité privés sont ainsi redevenus une option « envisageable » pour répondre aux besoins de sécurité des entreprises, des communautés et des citoyens (Shearing et Stenning, 1983). Simultanément, l'idée de créer une « police communautaire », dans ses diverses moutures, en est venue à jouer un rôle de premier plan dans la réforme d'un grand nombre de services publics de police (Reiner, 2010).

À une époque où la foi en la capacité des libres marchés de procurer d'importants bienfaits collectifs connaissait un regain de vitalité, la notion de « police » était conceptuellement isolée de l'action du gouvernement dans la sphère privée, c'est-à-dire de la « réglementation ». Bien que l'appareil policier fût de plus en plus axé sur le citoyen et de plus en plus ouvert à la privatisation, l'opinion selon laquelle le maintien de l'ordre devait se limiter à la surveillance et au contrôle d'application des normes juridiques dans les lieux publics et les nouveaux espaces privés ouverts au grand public, plutôt que de se traduire par quelconque type de régulation des marchés ou de politique monétaire, est demeurée dominante.

Comme le montre clairement le survol historique qui précède, l'« appareil policier » de l'Occident a pris toutes sortes de formes autres que la surveillance et le contrôle d'application des lois par des agents en uniformes. Il convient en outre de noter que non seulement l'appareil policier n'a reposé sur le travail d'agents en uniforme que durant une brève période, mais aussi que, durant cette brève période, il y a presque toujours eu des institutions privées agissant dans l'ombre des services publics de police. Du reste, il ressort de notre étude que l'essor décisif des organismes publics de police dont le personnel porte l'uniforme – décisif, c'est-à-dire au point de sembler recouvrir les organismes de sécurité privés – résulte d'un processus laborieux qui n'a pu aboutir que grâce à la réunion d'un ensemble précis de « conditions de possibilité » d'ordre conceptuel, structurel et instrumental, dont les suivantes :

1) la croyance voulant que des marchés libres et en croissance soient le meilleur garant des intérêts des individus, pour autant que les mesures étatiques d'intervention et de réglementation soient minimales;
2) la croyance en la nécessité d'un filet de sécurité sociale mis en place par l'État et reposant sur le savoir d'experts;
3) l'existence d'une assiette fiscale solide, perfectionnée et fondée sur une économie industrielle prospère, de sorte que l'État ait les moyens de financer de vastes services publics;
4) l'apparition d'espaces urbains ouverts et à vocation mixte, ce qui, en raison du problème du parasitisme, a nui à la capacité des intérêts privés à canaliser pour leur seul profit les avantages

découlant du dispositif de sécurité qu'ils ont acheté;

5) l'action déterminante d'individus influents qui préconisaient, pour résoudre le problème du parasitisme posé par la multiplication des services de police privés, le recours à des services de police financés et organisés par l'État.

Si l'on observe la situation actuelle, cependant, on s'aperçoit que ces conditions ont radicalement changé, et compte tenu des conditions de possibilité très différentes qui règnent aujourd'hui, un recentrage majeur de l'appareil policier s'avère à la fois nécessaire et souhaitable.

Le défi actuel : le travail policier en période de turbulences politiques et économiques

Voici six constats importants qui donnent à penser que l'appareil policier actuel requiert des ajustements :

1) Les sommes d'argent consacrées au milieu policier ont, au Canada comme dans l'ensemble des démocraties occidentales, connu une augmentation rapide au cours des vingt dernières années. Le montant des dépenses de cet ordre effectuées au Canada en 2010 totalisait plus de 12,6 milliards de dollars, c'est-à-dire plus du double qu'en 1997. Ces dépenses représentent jusqu'à 50 % du budget des municipalités du pays. En 2011, septième année d'affilée où une augmentation des effectifs policiers a été enregistrée, il y avait au Canada 69 500 agents de police, soit le plus important effectif depuis 1981.

2) Des études montrent que le moral et la santé du personnel policier sont en déclin (Duxbury et Higgins, 2012). À n'en pas douter, c'est là le signe que les organismes policiers sont tiraillés dans trop de sens différents et qu'on leur demande trop de choses qui n'ont pas de rapport avec leurs fonctions, pouvoirs et capacités essentiels.

3) Ces derniers temps, les citoyens n'ont plus l'impression que les services publics de police agissent avec équité et impartialité; leur appui cyclique au milieu policier est descendu à de très bas niveaux au cours des dernières décennies (Reiner, 2010). De toute évidence, la population nourrit envers les organismes de police des attentes très élevées et peut-être irréalistes;

4) L'industrie privée de la sécurité, dont la vitalité est en partie la conséquence et en partie la cause du désir des citoyens de jouir d'une sécurité accrue, a connu une expansion formidable au Canada depuis la fin des années 1970, expansion marquée par un regain de vigueur à la suite des attentats du 11 septembre (Neocleous, 2007). Quoi qu'il arrive par ailleurs, il est clair que ni les citoyens ni les entreprises ne croient que les services publics de police puissent, à eux seuls, répondre à la totalité de leurs besoins en matière de sécurité dans tous genres d'espaces collectifs;

5) Malgré la diminution du taux de criminalité à l'échelle globale, on sait que les activités délictuelles s'intensifient dans le cyberespace et dans le domaine de la finance, et que les éléments criminels exploitent les nouvelles technologies, ce qui force la police et les organismes de sécurité à faire du rattrapage.

6) À la lumière de ces signes troublants, force est de conclure à la nécessité de recentrer l'appareil policier au Canada et ailleurs dans le monde. En nous servant du cadre d'analyse esquissé dans le survol historique qui précède, nous sommes en mesure de cerner les facteurs de changement conceptuels, structurels et instrumentaux qui existent aujourd'hui et dont la connaissance peut nous permettre de contribuer activement à guider le processus de réforme policière.

Défis d'ordre conceptuel : du néolibéralisme favorable au libre marché au nouvel État régulateur

Les opinions divergent quant à la forme que prendra ou devrait prendre l'économie mondiale. Tous s'entendent toutefois pour dire qu'elle sera probablement instable et volatile. À une époque où les marchés se comportent de façon imprédictible et où les biens et les personnes circulent en masse partout sur la planète, poursuivre l'objectif classique d'un gouvernement qui gère de façon centralisée et directive le détail de la vie quotidienne perd de son sens. Les choses bougent tout simplement trop vite pour permettre à quelconque institution « experte » et centralisée de concevoir et de mettre en œuvre des programmes de gouvernance directe (Burris, Kempa et Shearing, 2008).

Le dynamisme et l'interconnexion accrus des marchés limitent grandement nos capacités de prévision économique, de sorte qu'il est de plus en plus difficile aux gouvernements de maintenir des pratiques de gestion rationnelle, comme le veut la tradition séculaire issue des Lumières. Il ne convient plus, aujourd'hui, d'élaborer des programmes optimaux destinés à être gérés par une instance centrale, au sein du gouvernement ou de grandes organisations; il est généralement admis, bien plutôt, que l'incertitude de l'avenir exige que les gouvernements et les grandes entreprises fassent preuve de souplesse et, à cette fin, qu'ils établissent des structures et des formes nouvelles de planification organisationnelle.

Un nouveau consensus politique et économique s'est formé en faveur du retour d'un État interventionniste, sans doute moins comme pourvoyeur direct de tous les services publics qu'à titre d'autorité directrice réglementant l'activité des autres organismes. Ainsi, après le social-libéralisme axé sur le commandement et le contrôle, après le libre marché et le laissez-faire du néolibéralisme, nous voyons le nouvel État régulateur affirmer sa domination (Burris, Kempa et Shearing, 2008; Levi-Faur, 2005).

Les bureaucraties centralisées – notamment les services publics de police – devront redéfinir les aptitudes qu'elles recherchent chez leurs dirigeants : au lieu de s'en tenir obstinément à de vieilles méthodes ou de valoriser l'ancienneté, elles doivent réformer leurs pratiques en matière de salaire, d'avancement et d'incitatifs de manière à mieux récompenser l'ingéniosité, l'esprit d'innovation et la flexibilité.

Ce nouveau paradigme s'accompagne de la conviction que la gouvernance moderne dont les institutions publiques ont besoin devra être capable d'une grande souplesse (structures d'organisation et de gestion plus flexibles) pour permettre à celles-ci de développer la faculté de répondre rapidement aux directives de chefs qualifiés et ouverts sur l'extérieur qui, scrutant l'horizon, voient poindre les défis et changements de conditions à venir. Les bureaucraties centralisées – notamment les services publics de police – devront redéfinir les aptitudes qu'elles recherchent chez leurs dirigeants : au lieu de s'en tenir obstinément à de vieilles méthodes ou de valoriser l'ancienneté, elles devront réformer leurs pratiques en matière de salaire, d'avancement et d'incitatifs de manière à mieux récompenser l'ingéniosité, l'esprit d'innovation et la flexibilité.

La philosophie du nouvel État régulateur se traduit déjà en partie dans les nouveaux programmes applicables à la police, en particulier ceux moulés sur le paradigme du « nouveau professionnalisme ». Celui-ci se distingue du professionnalisme des années 1950 et 1960 en ceci que les services publics de police ne sont désormais plus les seuls experts de la lutte contre le crime : ils jouent plutôt un rôle central dans la coordination de la sécurité communautaire, rôle dont ils s'acquittent avec méthode en tenant registre des succès et des échecs auxquels donnent lieu leurs différents partenariats (Gascon et Foglesong, 2010).

Malgré quelques signes encourageants, les ambitions du « nouvel État régulateur » en ce qui a trait à l'émergence d'un nouveau professionnalisme ne peuvent que difficilement se concrétiser dans le cadre de nos institutions publiques modernes en mal de réforme. La police n'est tout simplement pas encore prête à agir comme catalyseur de réseaux de sécurité communautaire qu'elle guiderait dans le sens de l'intérêt public. Comme bon nombre de vastes institutions publiques modernes, elle est organisée de manière à ce que soit mis en valeur son rôle d'« exécutant » de première ligne (c.-à-d. de fournisseur de services de police), plutôt que celui, plus large, de centre des mécanismes de « direction » propres à assurer la sécurité collective.

Cette volonté de guider et de coordonner avec dextérité une multiplicité d'organismes servant l'intérêt public est en outre entravée par le fait que la législation et les structures de financement dont l'ensemble forme la boîte à outils particulière à l'« art de gouverner » reflètent encore bon nombre de nos vieilles croyances et façons de faire, notamment la planification centralisée et la prestation directe de services par des bureaucraties expertes. Ces lois et structures désuètes constituent des obstacles de taille à la gouvernance intelligente et à l'indispensable recentrage de l'appareil policier.

Il ressort clairement du discours pro-réforme que la majorité des policiers professionnels et des membres du gouvernement veulent que l'État, dans l'intérêt public, coordonne les nombreuses institutions qui contribuent à la sécurité collective et influe sur l'ensemble du « système de police ». Le problème, c'est que la plupart de nos lois, institutions et pratiques ont vu le jour à une époque où le monde était fortement compartimenté et dans lequel la police se réduisait à une agence bureaucratique unique chargée d'assurer directement l'exécution des lois et le maintien d'une surveillance disciplinaire seulement dans les lieux publics. Une profonde révision du cadre législatif régissant la police est donc à l'ordre du jour, et elle devrait se fonder sur les leçons pratiques tirées des expériences fructueuses de partenariat policier réalisées sur le terrain.

Défis d'ordre structurel : crises fiscales et boom technologique

Pour pouvoir croître indéfiniment, tout secteur de l'industrie a besoin : 1) d'un bassin existant de consommateurs qui ont de l'argent à dépenser; 2) d'un bassin existant de producteurs prêts à mettre leurs compétences en pratique; 3) du flux régulier des matières premières et de l'énergie nécessaires au fonctionnement de l'appareil de production.

On a mentionné plus haut quelques-unes des caractéristiques du monde occidental au milieu du XX^{e} siècle, mais ce portrait ne correspond plus à la réalité. Les municipalités du Canada doivent faire face à une baisse de leurs recettes fiscales, au vieillissement de leur population active et à des déficits élevés. Dans son étude exhaustive sur les services publics ontariens (rapport Drummond 2012), l'économiste Don Drummond fait observer qu'un changement de grande ampleur au cours des prochaines années est une nécessité structurelle d'une extrême urgence :

> *[La suppression de l'énorme déficit de l'Ontario] peut être accomplie grâce à une réforme de la prestation des services publics qui, en plus d'aider à éliminer le déficit, est justifiée en soi. Abordabilité et excellence ne sont pas incompatibles; ces concepts peuvent*

être jumelés en misant sur l'efficience, qui permet de composer avec l'impératif financier et de réaliser le souhait des Ontariennes et des Ontariens que la prestation des services soit améliorée (rapport Drummond 2012, chap. 1).

Quels que soient les problèmes que l'économie en voie d'émergence pose aux services publics de police, il semble qu'il ne soit plus possible, comme on le faisait auparavant, de les régler en augmentant les dépenses publiques.

Par ailleurs, nous nous trouvons dans une situation où la modification des rapports de propriété et les progrès technologiques ont permis de régler une bonne partie des problèmes de parasitisme qui ont motivé l'expansion des services publics de police et de sécurité au début du XX^{e} siècle. Aujourd'hui, si grande est la portion de notre vie sociale que nous passons dans l'enceinte d'« espaces privés ouverts au grand public » – ces vastes espaces privés que sont les centres commerciaux et autres complexes récréatifs – que les propriétaires sont en mesure de canaliser à leur seul profit, et à celui des « membres » qu'ils admettent dans les espaces privilégiés qui leur appartiennent, les avantages que procure le dispositif de sécurité qu'ils ont acheté (Kempa et coll., 2004). Ayant pu s'assouvir dans le secteur des propriétés privées ouvertes au grand public, la soif du public pour des services de sécurité privés s'est aiguisée : la sécurité est maintenant une marchandise à vendre et, par conséquent, toujours susceptible de publicité.

La prolifération des nouvelles menaces à la sécurité et l'augmentation considérable des ressources policières affectées aux questions de terrorisme, d'asile politique, de migration illégale ainsi que de vol et de fraude d'identité posent également problème. De toute évidence, plusieurs de ces nouveaux enjeux sont liés à des changements structurels de l'économie mondiale et à la disponibilité de nouvelles technologies institutionnelles qui font augmenter le débit des flux de personnes, d'informations, de marchandises et de services virtuels autour du globe. L'une des principales préoccupations des gouvernements – et, par extension, de la police – a consisté à tâcher de gérer ces mouvements réels et virtuels de plus en plus fluides. Or cette préoccupation concernant la circulation des personnes, des biens et de l'information se compare assez bien aux soucis qu'avaient les gouvernements des XVI^{e} et XVII^{e} siècles (Foucault, 1977/2007).

Il est tout simplement impossible à une institution créée pour satisfaire les besoins de sécurité de l'économie industrielle du XIX^{e} siècle de répondre à toutes les demandes de sécurité qui se font jour au sein de l'économie mondiale contemporaine, qui est diversifiée et très fluctuante. Il sera donc essentiel de cerner ce que la police fait le mieux et de limiter son

mandat à ce qui, à la lumière de l'expérience, apparaît comme ses fonctions fondamentales.

Défis instrumentaux : les défenseurs des services de police privés

Contrairement à ce qu'on a vu à l'époque de Robert Peel (1829) ou de Franklin Delano Roosevelt (1929), bon nombre des plus influents partisans actuels d'une réforme ne réclament pas une expansion des services publics de police visant à répondre aux exigences nouvelles. On constate bien plutôt la montée d'un vaste et puissant groupe d'intérêts d'affaires qui fait campagne en faveur de l'expansion des services de sécurité privés. Par l'intermédiaire de leurs lobbys, les principaux acteurs de la lucrative industrie de la sécurité font constamment pression sur le gouvernement afin qu'il assouplisse les lois et règlements qui leur interdisent d'assumer certaines des fonctions fondamentales des services publics de police.

Simultanément, au Canada, on remet de plus en plus en cause, dans l'arène politique comme dans les foyers, l'importance des sommes consacrées aux services publics de police, (Kempa, 2013). Bien que les citoyens soient prêts à délier leur bourse pour des services de police efficaces, de plus en plus demandent à voir en retour des améliorations tangibles du dispositif de sécurité publique.

L'avenir de la police au Canada

Notre survol de l'histoire récente de la police montre que les gouvernements des pays occidentaux en sont progressivement venus à concevoir la « sécurité publique » comme composée d'éléments apparemment distincts : d'un côté, la « police »; de l'autre, les « politiques sociales et économiques » et le « bien-être collectif ». Ces dernières décennies, des efforts ont été faits pour tenter de concilier ces éléments et de les réunir en un tout cohérent et coordonné. L'ennui, c'est que ces efforts ont pris place, pour une large part, dans des cadres institutionnels et juridiques qui reflètent l'ancienne vision compartimentée qui avait cours au milieu du XX^{e} siècle. Il n'est donc pas étonnant que ces tentatives décousues de recoller petit à petit les morceaux de la sécurité publique se soient soldées par un manque de coordination, une baisse d'efficacité et une incapacité à apporter des améliorations notables. Il s'ensuit que, plus encore que la rareté des ressources et les nouveaux défis relatifs au maintien de l'ordre public, ce sont nos lois et nos façons actuelles d'organiser les services de police qui constituent la plus lourde entrave à un recentrage de l'appareil policier qui placerait au cœur de celui-ci des services publics nouvellement professionnalisés.

Leçons tirées de notre expérience et de celles des pays étrangers : innovations dans le milieu de la police et de la sécurité communautaire

L'étude de différents modèles d'organisation policière nés aux États-Unis, au Royaume-Uni et un peu partout au Canada livre des idées intéressantes en ce qui concerne le futur cadre institutionnel des services publics de police et de sécurité.

(1) Sécurité publique Canada a pris l'initiative de recueillir des données factuelles et probantes sur les aspects fructueux des partenariats de sécurité communautaire au Canada. À ce chapitre, le gouvernement réfléchit au meilleur moyen de recenser et de cataloguer les travaux de recherche sur la police qui sont publiés au Canada afin que les éléments factuels qu'ils contiennent puissent servir à guider l'évolution de nos pratiques policières.

(2) Aux États-Unis, on s'efforce de tourner la page sur la réaction « choc » qui a suivi immédiatement la crise économique de 2008, laquelle a donné lieu à des coupures d'« urgence » massives dans les services d'application de la loi. La volonté de faire des économies tous azimuts a l'inconvénient majeur – tous s'entendent là-dessus – d'entraîner la suppression de programmes qui fonctionnent bien simplement parce qu'ils sont plus faciles à éliminer.

(3) En Grande-Bretagne, des voix se font entendre en faveur d'une plus grande participation des citoyens au modelage des programmes de sécurité communautaire. Faire une plus large place à la « budgétisation participative » – suivant laquelle des sommes d'argent d'origine locale et destinées à la sécurité communautaire sont allouées conformément aux souhaits de la population – est apparu comme un moyen privilégié de susciter l'appui des membres de la communauté.

(4) En Australie, une démarche de rationalisation des processus d'acquisition de technologies et de matériel policiers est déjà bien engagée.

Ce que ces programmes différents ont en commun, c'est le retour à l'idée autrefois en vogue selon laquelle la « police » ne saurait se limiter au contrôle d'application des lois par un personnel en uniforme, mais doit englober aussi toutes les activités visant à assurer la sécurité et le bien-être de la population, ce qui implique un ensemble de mesures et de processus qui vont bien au-delà du mandat des services publics de police.

Le principal défi qu'il nous faut relever, donc, n'est pas de chercher à optimiser le rapport coût-efficacité, mais à trouver les moyens d'assurer la sécurité et le bien-être de la population par l'action coordonnée et conjointe

des nombreux services de police qui concourent à la poursuite de cet objectif global.

Il convient d'examiner attentivement les vastes programmes policiers synergiques – comme les partenariats pour la sécurité communautaire de la Saskatchewan ou les autres initiatives recensées par Sécurité publique Canada – dont la réussite a été constatée dans les faits par des méthodes empiriques. Sur la base des données factuelles ainsi obtenues, nous devons concevoir un dispositif institutionnel et juridique propre à favoriser la diffusion et l'adoption à grande échelle de ces nouveaux modèles de sécurité publique. Inutile de chercher à éluder les problèmes contemporains par des considérations théoriques, le temps est venu de s'intéresser de près aux innovations concrètes qui voient le jour sur le terrain et de laisser l'expérience suppléer à nos façons de pensée caduques.

Ce sont les modèles de sécurité publique efficaces, synthétiques et coordonnés qui font une utilisation optimale des ressources et génèrent des économies qui révèleront les secteurs du droit devenus désuets. Au lieu de défendre par des arguments la nécessité de transférer, en un sens tactique, tel ou tel modèle étranger au contexte canadien, il semble plus avisé de s'intéresser et de répondre aux mêmes questions sur la gestion saine et démocratique des affaires publiques que celles que les autres États se sont posées, par exemple :

1) Quelle est la meilleure façon d'ajuster le dispositif institutionnel pour intégrer la surveillance et l'apport de la société civile à nos pratiques policières générales?

Comme les milieux de la police et de la recherche seront appelés à faire connaître bientôt toute une gamme d'options de pratiques exemplaires et de stratégies empiriquement éprouvées pouvant servir à façonner l'avenir de la police au Canada, il sera essentiel que les organismes de surveillance civils ne souscrivent qu'aux options qui sont dans l'intérêt public.

Et comme la plupart des options envisagées pour l'avenir de la sécurité publique prévoient une collaboration plus ou moins étroite entre la police et une multitude de partenaires civils et privés, il est primordial de s'assurer que les mécanismes de reddition de comptes qui sont en place suffisent à rendre responsables les différents organismes mobilisés au nom de la collectivité.

Au Royaume-Uni, d'importantes innovations en matière de gouvernance policière ont été mises en œuvre pour combler le retard des institutions sur les nouvelles réalités des réseaux de sécurité communautaire. Le gouvernement a remplacé les « Police Authorities » (autorités policières) – organismes

de surveillance civils non élus chargés de définir les responsabilités opérationnelles des services publics de police, très semblables aux commissions des services policiers qu'on trouve au Canada – par des Police and Crime Commissioners (commissaires aux affaires policières et criminelles) élus, dont les titulaires sont investis du pouvoir de surveiller l'ensemble des organismes mobilisés par l'État – et non pas seulement les corps de police – qui contribuent à la sécurité publique.

Il existe d'autres moyens institutionnels d'arriver aux mêmes fins, c'est-à-dire celles d'élargir la portée de la surveillance à de vastes réseaux de sécurité communautaire. Au Canada, chaque province possède un bureau d'enregistrement des organismes de police et de sécurité privés. Il serait donc possible, par une collaboration plus étroite entre les commissions des services policiers existantes et ces bureaux d'enregistrement, de s'assurer que ni les organismes publics ni les services de sécurité privés ne portent atteinte à l'intérêt public. Quelles que soient les formes de gouvernance civile choisies, elles devront l'être en fonction des données empiriques. En ce sens, les divers acteurs engagés dans la réforme des services de police canadiens auraient intérêt à prendre connaissance des résultats des premières évaluations du travail des Police and Crime Comissionners (Stevens, 2013).

2) Il faut procéder à l'évaluation adéquate des stratégies policières de changement et des innovations en sécurité communautaire, puis orienter notre action en conséquence.

Chaque réorganisation institutionnelle, chaque nouveau partage des responsabilités entre les différents nœuds des réseaux de sécurité doivent effectivement entraîner des économies, une optimisation des ressources et des résultats satisfaisants. Le changement pour le changement n'est d'aucun intérêt. Chaque changement effectué devra être rapporté par écrit et évalué à l'aide de larges critères économiques et sociologiques visant à déterminer s'il est désirable et viable à long terme.

Cette entreprise trouvera une puissante impulsion dans la coordination de la recherche empirique sur les innovations policières au Canada. Mis à la disposition des dirigeants des organismes de police et des organismes de surveillance civils, un tel dépôt de documents traitant de questions appartenant aux sciences policières permettra de faire avancer les discussions sur les modes de collaboration les plus indiqués en matière de sécurité communautaire en même temps qu'il épargnera à tous la tâche de « réinventer la roue », ce qui arrive lorsqu'on répète sans le savoir des expérimentations qui ont déjà, ailleurs mais dans des circonstances analogues,

livré des résultats décevants. Il est essentiel que l'évaluation ici recommandée tienne compte des points de vue des membres de la communauté et puisse s'appuyer sur la confiance de ceux-ci en des services de police et des programmes innovants.

Observations finales

L'histoire nous apprend que les réformes policières ont été provoquées et rendues possibles par des restructurations majeures du champ économique. Compte tenu de l'importance historique des difficultés d'ordre conceptuel, structurel et instrumental que présente aujourd'hui le maintien de la sécurité communautaire, il s'ensuit qu'un recentrage majeur de l'appareil policier actuel est également nécessaire.

Rénover un modèle institutionnel multi-organismes de police qui date de quelques centaines d'années est une tâche ardue qui requiert des dirigeants habiles à tirer parti des données empiriques et à implanter des pratiques exemplaires. Dans le présent article, je me suis efforcé de souligner l'importance de comprendre comment les cadres par référence auxquels nous pensons le rôle de la police et organisons son action dépendent du contexte économique dans lequel nous nous trouvons. Ayant compris les limites de nos façons de faire actuelles, nous serons peut-être en mesure de jeter un regard neuf sur certaines de nos plus intéressantes innovations en matière de sécurité collective, et d'élaborer le cadre institutionnel et juridique propre à soutenir leur adoption.

L'histoire nous apprend que lorsque le monde cesse de nous être familier et nous impose des défis nouveaux, s'en remettre à des modes de pensée et des façons de faire qui remontent à une époque révolue risque de ne pas nous mener bien loin.

Comme Albert Einstein l'a un jour fait remarquer avec esprit, « on ne résout pas un problème avec les modes de pensée qui l'on engendré ». On peut maintenant ajouter que « reconnaître les origines et les limites des modes de pensée actuels est un premier pas pour sortir des sentiers battus ». Ce dont nous avons besoin, ce sont de nouvelles façons de faire converger la direction des affaires publiques dans les domaines juridique, économique et social en un sens propre à promouvoir la sécurité de la population. Il nous faut donner une nouvelle réponse à la question fondamentale de savoir comment le gouvernement, les services de police et les organismes de surveillance civils doivent exercer leurs pouvoirs, tant dans le secteur public que privé, pour guider les processus de sécurité publique dans un sens conforme aux intérêts de la collectivité.

Bibliographie

BURRIS, S., KEMPA, M. et SHEARING, C. 2008. « Changes in governance: a cross-disciplinary review of current scholarship », *Akron Law Review*, vol. 41, n° 1 (2008), p. 1-66.

DRUMMOND, Don. 2012. *Public services for Ontarians: A path to sustainability and excellence*, http://www.fin.gov.on.ca/en/reformcommission/.

DUBBER, M. et VALVERDE, M. 2006. *The new police science: the police power in domestic and international governance*, Stanford University Press, Stanford (Cal.).

DUXBURY, L. et HIGGINS, C. 2012. *Caring for and about those who serve: Work-life conflict and employee well being within Canada's Police Departments*.

FOUCAULT, M. 1977/2007. *Security, territory, population*, Palgrave Macmillan, Hampshire.

GASCON, G. et FOGLESONG, T. 2010. *Making police more affordable: Managing costs and measuring value in policing. New Perspectives in Policing*, Washington, DC, National Institute of Justice.

KEMPA, M. 2013 (le 15 janvier). « The exploding cost of policing in Canada », CBC en ligne, http://www.cbc.ca/news/canada/story/2013/01/14/f-vp-kempa-future-policing.html.

KEMPA, M., STENNING, P. et WOOD, J. 2004. « Policing communal spaces: a reconfiguration of the 'mass private property' hypothesis », *British Journal of Criminology*, vol. 44, n° 4, p. 562-581.

LEVI-FAUR, D. 2005. « The global diffusion of regulatory capitalism », *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, n° 598, p. 12-32.

NEOCLEOUS, M. 1998. « Policing and pin making: Adam Smith, police and the state of prosperity », *Policing and Society*, n° 8, 425-449.

NEOCLEOUS, M. 2007. « Security, commodity, fetishism », *Critique*, vol. 35, n° 3, p. 339-355.

O'MALLEY, P. et PALMER, D. 1996. « Post-Keynesian policing », *Economy and Society*, vol. 25, n° 2, p. 137-155.

REINER, R. 2010. *The politics of the police* (4e éd.), Oxford University Press, New York.

SHEARING, C. et STENNING, P. 1983. « Private security: implications for social control », *Social Problems*, vol. 30, n° 5, p. 493-506.

SPITZER, S. et SCULL, A. 1977. « Privatization and capitalist development: the case of the private police », *Social Problems*, vol. 25, n° 1, p. 18-29.

STEVENS, John (Lord). 2013. *The Independent Commission into the future of policing: Policing for a Better Britain*, http://independentpolicecommission.org.uk/commission-report-launched---monday-25th-november-2013.

WILLIAMS, R. 2003. « A state of permanent exception: the birth of modern policing in colonial capitalism », *International Journal of Postcolonial Studies*, vol. 5, n° 3, p. 322-344.